

## I- KAMUSAL ALANIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

İçinden geçmekte olduğumuz tarihsel dönem, kapitalist dünya ekonomisinin içinde bulunduğu evre dikkate alındığında, aynı zamanda bir dönüşüm süreci olarak da yorumlanabilir. Ancak asıl tartışılan mesele, bu dönüşümün bir kopuşu mu yoksa bir sürekliliği mi ifade ettiğidir. Dönüşümü çözümlenmeye çalışan çeşitli kesimler, buldukları noktadan sürece ilişkin farklı yorumlar yapmaktadır. Yapılan yorumların ortak noktası, günümüzde kapitalist sistemin genel olarak köklü bir yeniden yapılanma süreci içinde bulunduğuudur. Bu olgu, yalnızca sermayenin ulusal ve uluslararası düzeydeki hareketleriyle ilgili olmayıp, aynı zamanda mal ve hizmet üretimi ve emek süreçleriyle ilgili olarak gündeme gelmektedir.

Kapitalizmde yaşanan krizler, kendi diyalektiği içinde, karşıt eğilimlerini güçlendirmesinin bir sonucu olarak, yeniden yapılanma ve krizi aşma koşullarını yeniden yaratması uzun ve sancılı bir süreçte gerçekleşir. Emegin kullanım koşullarını, emek süreci ve iş örgütlenmesini, emekgücünün niteliksel ve niceliksel açıdan istihdamını ve üretim süreci üzerinde kurduğu denetimi ifade eden sermaye-emek ilişkisi ve kapitalistler arası yatay ve dikey ilişkileri, içsel ve dışsal bağıntıları ve rekabet koşullarını ifade eden sermaye-sermaye arasındaki ilişkilerin büründüğü yeni biçimler, bu uzun ve sancılı süreç içerisinde oluşmakta ve yeniden tanımlanmaktadır. Öte yandan bu ilişki biçimleri, sınıf ilişkilerine istikrar kazandırabilecek ve sürekli olarak verimlilik ve kâr artışları sağlayabilecek kapasiteye sahip olarak algılanmaktadır. Halbuki burada özellikle üzerinde durması gereken nokta, sermayenin yeniden yapılanmasında ortaya çıkan teknik ve örgütsel sorunların ni-

celiksel yönü ile birlikte bu ilişkilerin üretimin toplumsal ilişkileri içinde nasıl bir anlam kazandığı ya da kazanacağıdır.

Kapitalizmin yeniden yapılanmaya iten temel neden, dünya çapında yaşanan 'büyük krizler' sonucu sermaye birikiminin istikrarının bozulması ve kapitalist gelişmenin önünde bir engel haline gelmesidir.

İşin örgütlenmesinden piyasa ilişkilerine, işçi-işveren-devlet ilişkilerinden, devletin yeniden örgütlenmesine kadar geniş bir alanda yaşanan tüm bu değişikliklerin, "yeniden yapılanma" olarak adlandırılan bir strateji etrafında şekillendirildiği söylenebilir.

Devletin yeniden yapılanması, devlet aygıtının belirlenmiş ekonomik-politik hedefler doğrultusunda, konum ve işlevleri bakımından yeniden tanımlanarak örgütlenmesi anlamına gelir. Bu gelişme kapitalizmin "kendiliğinden" değişimi ile değil, doğrudan, bilinçli bir müdahale ile sistemin yenilenmesini, bir anlamda kendisini yeniden inşa etmesini ifade eder.

1970'li yıllarda "piyasa ekonomisi"nin, "liberalizm"nin yeniden keşfedildiği dönemde başlayan bu süreç, sonrasında "Yeni Dünya Düzeni" ile birleşerek kapsamlı ve yaygın bir şekil almıştır. Yeni "ekonomik düzen"de artık hiçbir şeyin "eskisi gibi" olamayacağı herşeyin yeniden keşfedilen "piyasalar" tarafından belirleneceği iddia edilmektedir.

Yeniden yapılanma kavramı, sadece belli alanlarla (özel-kamu) ve belli sektörlerle (sanayi-hizmetler) sınırlandırılacak bir olgu olarak görülmemelidir. Kapitalizmin, sermaye birikim süreçlerindeki dönüşümle orantılı olarak gerçekleştirdiği dönüşüm, emeğin örgütlenme biçiminden, işin örgütlenmesine; "emek piyasası"nda orta-

ya çıkan değişikliklerden, emek ile sermaye arasındaki egemenlik ve bağımlılık ilişkilerinin yeniden üretilmesine kadar yaygın bir alanda meydana gelir. Yeniden yapılanmanın en önemli savunularından birisi ise kamunun ve kamu hizmetlerinin sürekli olarak tekrarlanan, fakat tam anlamıyla ne olduğu kavranamayan "çağın gereksinimleri"ne uydurulması gerektiği söylemidir.

Yeniden yapılanma aslında sermayenin yeniden yapılanmasına işaret etmekte ve sermayenin emek ile ilişkisini merkeze almaktadır. Çünkü kapitalist üretim tarzında sermaye-emek ilişkisi belirleyici ilişkidir. Bu doğrultuda yeniden yapılanmanın iki ana ekseninde gerçekleşmekte, sermayenin yeniden yapılanmada iki ana strateji izlemekte olduğu söylenebilir: Birincisi eskiyen teknolojinin yeni teknolojilerle ikame edilmesi; emek sürecinde verimliliği artıracak yeni örgütlenme biçimlerinin uygulamaya sokulması, yeni üretim dallarının bulunması; ikincisi, az gelişmiş ölkelerden "merkez" ölkelere doğru değer transferinin hızlandırılması, uluslararası pazarın genişletilmesi ve artı-değeri yükseltmek üzere üretimin, hem geniş pazarların hem de ucuz emek-gücünün bulunduğu bölgelere kaydırılmasıdır.

Kapitalist gelişmede iç çelişkiler keskinleştikçe, gelişme sürekli ve düzgün değil, eşitsiz gelişmeye uygun olarak, sürekli bir 'kopuş' ve 'niteliksel değişme' şeklinde olmaktadır. Sermayenin kendisini yeniden üretmesi daima aynı toplumsal koşullar altında gerçekleşmez. Üretim güçleri değişirken, toplumsal ilişkiler, yapılar ve kurumlar da bu değişikliğe paralel olarak yeniden biçimlenir. Bu yeniden biçimlenme sermaye birikiminin çelişkilerinin etkisi altında olur ve bu çelişkilerin geçici bir süre için bile olsa hafifletilmesine yardım eder.

Toplumsal değişim belli bir üretim tarzı içindeki üretici güçler ile üretim ilişkileri arasındaki çelişkidenden kaynaklanır. Yeniden yapılanma stratejilerinin ortaya çıkmasının temel nedeni, mevcut üretim ilişkilerinin üretici güçlerin gelişimi karşısında bir engel, ayakbağı olmasıdır. Dolayısıyla yaşanan krizler, ne yalnızca basit bir uyumsuzluğun ne de devletin işlevini yerine getirememesinin sonucudur. Krizler, kapitalist üretim biçiminde üretici güçlerin gelişmişlik düzeyi ile üretim ilişkileri arasındaki çelişkilerin bir ifadesi olarak değerlendirilmelidir. Bu çelişki ancak, üretici güçlerin yeniden gelişmesine yol açan yeni üretim ilişkilerinin kurulmasıyla, başka bir deyişle yeniden yapılanma stratejilerinin yaratılmasıyla çözümlür. Son yıllarda ulusal ve uluslararası düzeyde görülen yeniden yapılanma eğilimleri, genel olarak kâr oranlarının düşmesine karşı ortaya çıkan bir tepki olarak değerlendirilebilir. Burada üretimin ulusal ve uluslararası anlamda yeniden yapılanmasının temel hedefi, emek maliyetlerinin düşürülmesi, emeğin denetimi ve sömürsünün artırılmasıdır.

Kapitalist sistemin yeniden yapılanması öncelikle üretim sürecinde yaşanmış, bu süreçte en büyük üretici güç olarak ortaya çıkan devlet ve onun aracılığıyla gerçekleştirilen kamu hizmetleri ilk planda değerlendirilmiştir. Gerçekte, kamu hizmetlerinin neredeyse tümü iktisatçıların "doğal tekel" olarak adlandırdıkları hizmetleri kapsar. Doğal tekel, azami ekonomik etkinliği sağlayacak asgari miktar, pazarın gerçek boyutuna eşit olduğunda ortaya çıkar. Başka bir deyişle, bir şirket ölçek ekonomilerinin gereklerini yerine getirebilmek için belli bir büyüklükte olmalıdır ki, tüketiciye en düşük maliyetle mümkün olan en iyi hizmeti sunabilsin. Eğitim, sağlık gibi kamu hizmetleri için ise, son derece büyük başlangıç giderlerine gereksinim duyulur. Bu durum, devlet gibi bü-

yük ve güçlü bir aygıtın bu gibi alanlarda öncelikli çözüm olarak ortaya çıkmasının başlıca nedenini oluşturur. Ancak, neo-liberal yaklaşımlar, kamuya ilişkin her şeyi gözü kapalı "verimsiz" ilan etme alışkanlığında olduğu için, tıpkı iki yüzyıl öncesinde savunulduğu gibi, kamunun mal ve hizmet üretmesinin "verimsiz" olacağı, dolayısıyla devletin adalet, savunma gibi "asli" görevlerine dönmesi gerektiğini savunmaktadır.

Yeniden yapılanma süreci, sadece teknik-yönetimsel gerekliliklerden kaynaklanmamaktadır. Kapitalist sistem için sözü edilen ve kaçınılmaz olarak değerlendirilen dönüşüm, en kısa biçimde ifade etmek gerekirse, sistemin 1970'lerde başlayan ve halen devam eden evrensel krizine karşı oluşturulan bir "manevra" olarak değerlendirilebilir. Kapitalist sistemi içinde bulunduğu krizden kurtarma amacı taşıyan ve kaçınılmaz olduğu savunulan tüm bu tartışmaların siyasal boyutu ise konunun bir başka yönünü oluşturur. Yeni sağ olarak adlandırılan ve kaynaklarını neo-liberalizmden alan "yeniden yapılanma" kavramı bu anlamda sadece dönüşüm sürecini ifade eden bir kavram değil, aynı zamanda siyasal bir yaklaşım, kapitalizme özgü bir ideoloji olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, başta IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) olmak üzere, çeşitli uluslararası emperyalist kuruluşlar, adeta zorunlu bir çerçevede sistemlerin yeniden yapılanmasına dünya çapında geçerlik kazandırmanın araçları konumundadır.

Kamu Hizmeti; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler dizisi olarak tanımlanır. Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği *kamu hizmeti* olarak

kabul edilir. Düzenlilik, süreklilik, kar amacı gütmeme kamu hizmetinin en önemli öğelerini oluşturur. Çünkü bu unsurların yokluğu ya da aksaması toplum yaşamını altüst edebilir. Kamu hizmeti tanımına giren hizmetler; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ulusal ve yerel savunma, belediye hizmetleri, demiryolu hizmetleri, elektrik, su, gaz, yol, baraj, liman, kanalizasyon, haberleşme, altyapı vb. hizmetlerdir. Bu alanlardaki faaliyet kural olarak devlet tarafından yerine getirilir. Ancak devlet tarafından, özel girişimcilerin de kamu hizmeti alanını bozmadan devreye sokulması da yaygın olarak görülen bir uygulamadır.

Kamusal alan ve kamu hizmetleri bugün tüm dünya çapında hedefe konmuştur. Kamunun ve ona bağlı olarak gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin yeniden yapılanması gerektiğinin savunucuları; dünyanın içinde yaşadığı küreselleşme sürecinin, büyük toplumsal ve politik dönüşümlerin, teknolojik gelişmeler ve benzeri olguların dünyanın her yerinde kamu hizmetlerinin niteliğinin yeniden değerlendirilmesine yol açtığı yorumları yapmaktadır. Bu amaçla 1990'lı yıllarda gündeme getirilen ve imzaya açılan GATS (*Hizmet Ticareti Genel Anlaşması*) yeniden yapılanmanın başka bir boyutunu, kamu hizmeti boyutunu gündeme getirmiştir. Bu anlaşmaya göre her şeyin "serbest dolaşıma" tabi olduğu bir dünyada "kamu hizmeti" de serbestleşmeli, piyasaya açılmalıdır. Bu tür bir yapılanmanın, ulusal ekonomilerin uluslararası ticaretten pay alabilmesi ve rekabetçi bir nitelik kazanabilmesi için zorunlu olduğu iddia edilmektedir. Anlaşmanın ortaya çıkmasının temel nedeni, genel olarak hizmetler sektörünün dünya genelinde büyüyen ve genişleyen bir alan olması ve gerçek anlamda serbest piyasa ekonomisinin ancak hizmet ticaretinin serbestleşmesi ile mümkün olmasının düşünülmesidir.

Özellikle kamu tarafından yürütülen hizmetlerin serbest piyasa koşulları altında, özel sektör aracılığıyla yürütülmesini hedefleyen GATS anlaşması Türkiye tarafından 1995 yılında imzalanmıştır. Türkiye GATS Anlaşması ile GSMH'nin yaklaşık olarak %60'ını oluşturan hizmetler alanını ulusal ve uluslararası sermayenin önüne sermeyi taahhüt etmiştir. Türkiye'nin taahhüt oranı %46.6'dır. Az gelişmiş ülkelerin ortalama % 18 oranında taahhütte bulunduğu düşünüldüğünde, bu rakam son derece yüksektir.

GATS kapsamına giren hizmetlerin tanımı değişmekte, bu hizmetlerin kamu hizmeti niteliği ortadan kalkmaktadır. Bu anlaşma bir taraftan kamu hizmeti alanını neredeyse yok ederek ilerlerken, aynı zamanda ülkelerin kendi halkları yararına karar alma ve uygulama iradelerini de ortadan kaldırmaktadır.

Kamu hizmetlerinin, içeriği ve niteliklerini bir kenara bırakılarak piyasaya terk edilmesi, özelleştirilmesi, başka bir ifade ile kamu alanının daraltılması, günümüz kapitalizminin "yeniden yapılanma stratejileri"nin öncelikli hedefi durumundadır. Piyasaya terk edilmesi öngörülen alanların toplumun tüm kesimlerini, özellikle emekçi ve yoksul halk kesimlerini etkileyecek alanlar olması (örneğin eğitim, sağlık gibi) konunun önemini daha da arttırmaktadır. Çünkü piyasa için önemli olan talebin yüksek olmasıdır. Kamu hizmetleri nitelikleri gereği, kendiliğinden yüksek bir talep potansiyeli taşır. Yüksek talep ise ister istemez, şirketlerin, uluslararası tekellerin iştahını kabartan, onları bu alanlara yönlendiren temel faktördür.

Kamu hizmetlerinin bir tekel olarak değerlendirildiği ve özel sektöre devredildiğinde sadece ekonomik anlamda ne kadar büyük bir değer yaratacağı düşünüldüğünde, insan aklının sınırlarını zor-

layan rakamlarla karşılaşılr. Tekel olarak düşünölen hizmetlerin muhtemel yeni kapitalist sahipleri kamuyla, kamu hizmeti anlayışıyla özdeşleşmiş eğitim, sağlık gibi alanları "piyasa ilişkileri" içine çekmeyi dayatırken, tek düşündüğü bu işten ne kâr kar edilebilir olmaktadır. Bu noktada yeniden yapılanma için belirlenen temel alanların, gerek yaygınlığı ve gerekse niteliğı bakımından eğitim, sağlık gibi toplumun tüm kesimlerini doğrudan ilgilendiren ve kamusal niteliğı ağır basan alanlar olması anlaşılır olmaktadır. Yeniden yapılanmanın bu alanlardan başlatılması, kapitalist sistemin ne kadar büyük ve kapsamlı bir yenilenmenin peşinde olduğunun ve hedefine ulaşmak için ortaya koyduğu kararlılığın en somut göstergesidir.

Yeniden yapılanmanın en önemli öğelerinden birisi eğitim ve eğitim sistemleridir. Nitekim uluslararası sermayenin ticaret anayasası olarak değerlendirebileceğimiz GATS anlaşmasının ticarileştirmek istediğı alanların başında eğitim alanı gelmektedir. Dünya Ticaret Örgütü eğitim alanını dört kategoriye ayırmış ve bu ayrımı yaparken piyasacı bir mantık izlemiştir. ABD, eğitim sistemlerinin serbestleşmesini (özelleştirilmesini) özellikle istemekte ve Dünya Ticaret Örgütüne bu isteğini benimsetmektedir. Kapitalizmin her alanda olduğu gibi eğitimi de piyasada para karşılığı alınıp satılan bir meta olarak görmesi son derece geniş bir toplum kesimini ilgilendiren bu alanın hedeflerin başında gelmesine neden olmuştur.

Eğitim sistemi en yaygın kamu hizmetlerinden birisi olarak ortaya çıkması nedeniyle yeniden yapılanma politikalarının merkezinde yer almaktadır. Eğitim sistemi "çağın gereklerine" göre yeniden düzenlendiğinde, diğer kamusal hizmet alanları, bu düzenlemeye kendiliğinden uyum sağlayabilmelidir. Bu nedenle bir ülkenin, ör-

neğin Türkiye'nin eğitim sistemi, devletin, diğer kamu alanlarının yeniden oluşturulması için lokomotif görevi görebilir. Bu nedenle "eğitim sisteminde yeniden yapılanma" bir bütün olarak kapitalist sistemin kendisini yenileyebilmesi için olmazsa olmaz bir önem taşımaktadır.

Eğitimin piyasa ekonomisine açılması çabalarından iki sonuç çıkarılabilir; birincisi, tüm eğitim kurumları serbest piyasa ve serbest rekabete uygun hareket etmek zorundadır. İkincisi devlet, eğitim hizmetini sunmaktan vazgeçerek serbest piyasanın işleyişine engel oluşturmamalıdır. Eğer, devlet piyasa ekonomisine uygun bir tarzda eğitim verme kararı alırsa okullar piyasa ölçütlerine göre fiyatlandırılacak, eğitim emekçileri iş güvencesi, sosyal güvenlik hakkı gibi farklı uygulamalarla korunmayacaktır. Devlet, özel okullardan daha iyi eğitim veriyorsa bu hizmeti mutlaka belli bir bedel karşılığında yapacaktır. Aksi durumda özel eğitim kurumları ile kamuya ait okullar arasında haksız rekabet yaratılmış olur ve okullar özgürce rekabet edemez. Bu ise, serbest piyasa mekanizmasına ve GATS anlaşması hükümlerine aykırıdır. Eğitimde rekabetin yaratılmasının en önemli araçlarından birisi olarak Toplam Kalite Yönetimi karşımıza çıkar.

Toplam Kalite Yönetimi, genel olarak kamu sisteminde yerleşmiş olan klasik yönetim anlayışını tamamen değiştirmeyi hedefleyen, bu değişimi gerçekleştirirken de kamusal alanın bütün unsurlarını içinde eritmeyi hedefleyen bir yönetim ve denetim örgütlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarının kamu hizmetleri açısından kilit öneme sahip olan eğitim ve sağlık gibi alanlarda giderek yaygınlaşması, kapitalist sistemin geleneksel yönetim ve denetim mekanizmalarını terk ederek yeni bir

stratejik yapılanma içine girdiğini ortaya koymaktadır. Bu noktada Toplam Kalite Yönetimin ne olduğu, nasıl bir felsefe içerdiği ve uygulanmasında neden bu kadar ısrar edildiği sorularının öncelikli olarak yanıtlanması gerekir.

## II- TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ NEDİR?

Tarihsel koşulların ve bunların sonucu olarak ortaya çıkan toplumsal ilişkilerdeki değişimin anlaşılmasında kriz kavramı merkezi bir önem taşır. Sermaye birikim sürecinde sık sık kesintiler, yani ekonomik krizler oluşabilir. Fakat bu kesinti ve krizler kapitalizm tarafından çözülebilecek kadar küçük krizlerdir. Bu nedenle bu krizlerin geçici olduğu düşünülür ve sistem açısından bir yenisinden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkarmaz. Fakat yaşanan kriz mevcut sermaye birikim rejiminin potansiyelinin tüketilmiş olduğunu ifade ediyorsa, işte o zaman bilinen anlamda "kriz"den bahsedilir. Bu 'büyük krizler'in en önemli özelliği, etkili olduğu dönemde egemen olan mevcut ekonomik-toplumsal sistemin temel dayanaklarını sarsması, sistemde 'yeniden yapılanmanın' bir zorunluluk olarak kendisini dayatmasıdır. Bu tür krizlere 19. yüzyılın sonlarında yaşanan krizleri, 1929 Büyük Bunalımını ve 1970'lerde başlayıp günümüze kadar çeşitli şiddetlerde yaşanan krizleri örnek olarak verebiliriz.

Sermaye kesiminin izlediği politikalarını incelediğimizde, kriz sözcüğünün, uzun dönem dört elle sarıldıkları bir sözcük haline geldiğini görürüz. Sermaye kesimi açısından kriz, kar oranlarını yükseltmenin, işçi atmanın, işçi ücretlerini yükseltmemenin, geçici işçi çalıştırmanın, taşeronlaşmanın, çalışma saatlerini arttırarak esnetmenin en önemli gerekçesi olmuştur. Toplu pazarlıklarda